

Umbruch des heutigen Staates?

Dass sich Staaten wandeln und verändern, ist nichts Außergewöhnliches – eher eine Binsenweisheit. Vom Umbruch des Staates zu sprechen, ist allerdings ungewöhnlich. Davon kann nur die Rede sein, wenn sich Funktion und Gestalt des Staates so grundlegend verändern, dass dieser dadurch eine qualitativ andere Bedeutung erlangt. Solche grundlegenden Veränderungen müssen evident sein, soll der Begriff des Umbruchs nicht entwertet werden. Um besser zu verstehen, was hier gemeint ist, genügt ein Blick auf die Entstehung des neuzeitlichen Staates: Er ist durch einen Umbruch aus dem mittelalterlichen Staat hervorgegangen.

Der überterritoriale christliche Staat des Mittelalters stand im Dienste einer theokratischen Weltorientierung und war geprägt durch den politischen Dualismus von Papst und Kaiser. Seine schrittweise Ablösung durch den neuzeitlichen Staat erfolgte durch die Verselbständigung, Verdichtung und stärkere Institutionalisierung der weltlichen politischen Gewalt, die sich vor besondere Herausforderungen gestellt sah: das Bevölkerungswachstum und das Anwachsen der Städte, die Ausweitung der Wirtschaft und des Handels, begleitet von der beginnenden Geldwirtschaft, die Inbesitznahme der ersten Kolonien in Übersee und die Ausbreitung des Verkehrswesens, die Verbesserung der Technik. Die christliche Universalmonarchie, die Karl V. vergeblich zu erhalten versuchte, zerbrach an der nach Autonomie und Partikularität strebenden säkularen Staatenwelt und an der Erodierung des mittelalterlichen Weltbildes infolge des Zerfalls der Glaubenseinheit. Das entstehende, stärker säkular geprägte, von den Naturwissenschaften geförderte neue Weltbild entzog sich dem bisherigen Deutungsmonopol der römisch-katholischen Kirche. Macchiavelli hat als erster in

seinem Buch *Il principe* (1513) der Eigenständigkeit der politischen Macht das Wort geredet, und Bodin (*Les six livres de la république*, 1576) und Hobbes (*Der Leviathan*, 1651) haben, gestützt auf den Begriff der Souveränität, die Grundlagen des neuzeitlichen Staates durch das Machtmonopol im Innern und durch territoriale Grenzziehung nach außen gelegt. An die Stelle der zerfallenden mittelalterlichen überterritorialen christlichen Universalherrschaft mit ihren einzelnen Regalien, gestuften Herrschaftsrechten und Privilegien traten territorial begrenzte, ihre Unabhängigkeit betonende Einzelstaaten, die in ihrem Herrschaftsbereich die gesamte politische Macht vermöge der Verdichtung und Ausdifferenzierung des Rechts zusammenfassten und auf den Souverän konzentrierten. Der sich institutionell verfestigende neuzeitliche Staat mit dem Anspruch auf das Gewaltmonopol in einem festumgrenzten Territorium hat sich in England und Frankreich rascher etabliert, während das Heilige Römische Reich stärker in den mittelalterlichen Strukturen verharrte mit der Folge, dass es sich nicht gegen die moderneren deutschen Landesherrschaften durchsetzen konnte.

Und unser heutiger Staat – befindet er sich im Umbruch? Es gibt eine Reihe von Anzeichen, die darauf hindeuten. Der seit dem 19. Jahrhundert überkommene Nationalstaat und die ihm zugeordnete Gesellschaft verändern sich auffallend: Kennzeichnend ist, dass die staatlichen Grenzen partiell aufgehoben, niedergelegt oder überwunden werden.

Entscheidende Impulse gehen von der zunehmenden Integration Europas aus. Bereits in den fünfziger Jahren des 20. Jahrhunderts wurden durch die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl die ersten Schritte unternommen, über die Schaffung einer unabhängigen supra-

nationalen Behörde nationale Souveränitätsrechte zu vergemeinschaften. Mit der Ausweitung der ökonomisch-funktionalen europäischen Integration über den EWG-Vertrag von 1955 wurde ein einheitlicher supranationaler Wirtschaftsraum geschaffen, dessen Ordnung – von einer supranationalen Bürokratie geregelt und überwacht – Vorrang vor den nationalen Rechtsordnungen der Mitgliedsstaaten beansprucht. Eine weitere Stufe der europäischen Entwicklung ist mit dem Vertrag von Maastricht von 1992 erreicht worden: Die Errichtung einer Europäischen Währungsunion. Hier handelt es sich nicht mehr um die Übertragung nur einzelner Hoheitsrechte, sondern um die Schaffung einer Europäischen Union als ein politisches Bündnis, freilich noch begrenzt auf eine Wirtschafts- und Währungsunion. Die weitere Entwicklung ist noch offen. Bereits jetzt ist offenkundig, dass viele nationalstaatliche Beschränkungen und Hemmnisse für den grenzüberschreitenden freien Handel, freien Waren-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr überwunden sind, allerdings auf Kosten der Souveränität der Mitgliedsstaaten. Diese besitzen nicht mehr die volle Zuständigkeit und Verantwortlichkeit für das Wohl ihrer Bürger. Mit der Herauslösung der Bereiche Wirtschaft und Währung und deren Übertragung auf die supranationale Europäische Gemeinschaft gehen die für die nationalen Staaten charakteristische Gesamtzuständigkeit und -verantwortlichkeit verloren, die andererseits nicht der Europäischen Gemeinschaft zuwachsen, weil diese keine über die Bereiche Wirtschaft und Währung hinausgehenden Kompetenzen besitzt. Das hat gravierende Folgen: Die früher in sich kohärenten, auf die nationalen Staaten begrenzten Zuständigkeiten für Wirtschaft und Sozialpolitik fallen auseinander. Bei den Mitgliedsstaaten verbleiben allein die Kompetenzen für Arbeitsmarkt-, Konjunktur- und Sozialpolitik, während sich der wirtschaftliche Bereich, gestützt auf die vier Grundfreiheiten des EG-Rechts, weitgehend verselbständigt und die bisherigen nationalstaatlichen Grenzen überwindet. Das System der sozialen Marktwirtschaft wird infolge dieser divergenten Entwicklung brüchig.

Ein weiteres Kennzeichen grundlegender Veränderung des Staates ist sein Rückzug aus bestimmten Kompetenz- und Verantwortungsbereichen. Es geht hier nicht nur um die aus Wettbewerbsgründen von der Europäischen Gemeinschaft initiierten Privatisierungen, z. B. die von Bahn und Post. Im Vordergrund steht das Phänomen, dass der heutige Staat angesichts der Verdichtung und der Komplexität der Lebensverhältnisse in seiner Leistungsfähigkeit überfordert ist und sich gezwungen sieht, seinen Gestaltungsrahmen enger zu ziehen. Schon zu Beginn des 20. Jahrhunderts hat die der Hochindustrialisierung innewohnende Tendenz zur Standardisierung in Technik und Wirtschaft den Staat veranlasst, die wissenschaftlich-technischen Standards nicht selbst zu setzen, sondern sachkundigen Verbänden und Vereinen zu überlassen. Der Staat begnügt sich seither mit Hinweisen auf die anderwärts festgelegten Normierungen oder den „Stand der Technik“. Vollends hat das seit mehreren Jahrzehnten, im besonderen nach dem Zweiten Weltkrieg, immer stärkere Eingreifen des Staates in die gesellschaftlichen Abläufe durch planende, lenkende, leistende und verteilende Maßnahmen zur Überforderung und Überanstrengung staatlicher Gestaltungsmacht geführt. Allorts ist der Ruf nach „Verschlankung des Staates“ zu hören. Besonders eindringlich zeigt sich der Rückzug des heutigen Staates beim Gesetzesvollzug. In nicht geringem Maße zieht sich der Staat aus der eigenverantwortlichen Durchführung der Gesetze zurück und überlässt diese Aufgabe der „gesellschaftlichen Selbstregulierung“. Auf diesem Wege soll er nicht nur personell und finanziell von Vollzugsaufgaben entlastet, sondern sollen auch der Sachverstand und die Sachnähe gesellschaftlicher Kräfte mobilisiert und eine effizientere, marktnähere, risikomindernde Steuerung gesellschaftlicher Entwicklung nach Maßgabe staatlicher Zielvorgaben in der Weise erreicht werden, dass sie von den gesellschaftlichen Kräften als eigene Zwecke wahrgenommen werden. So findet heute eine weitgehende Selbstkontrolle von Arznei- und Lebensmitteln durch die Produzenten statt, die es dem Staat ermöglicht, sich auf bloße Stich-

probenkontrollen zu beschränken. Auf bestimmten Rechtsgebieten, wie z. B. im Immissionsschutz- und im Wasserrecht, existiert eine durch private Dritte kontrollierte Selbstüberwachung, wobei sich der Staat auf die Aufgabe zurückzieht, die Prüfberechtigten öffentlich zu akkreditieren. Weitere Beispiele ließen sich anführen.

Der Rückzug des Staates aus Bereichen des Gesetzesvollzugs hat gravierende Folgen. Damit ist nicht nur ein Rückbau öffentlicher Verwaltung verbunden, sondern auch ein Vordringen kooperativer Handlungsformen, deren maßgebliche Träger gesellschaftliche und hier speziell wirtschaftliche Kräfte sind. Diese prägen Inhalte und Vorgaben sowie die Beurteilungsmaßstäbe, während die staatlichen Behörden auf eine bloße Nachkontrolle beschränkt werden. Hier zeigen sich deutliche Verselbständigungs- und Verdichtungstendenzen der Wirtschaft, deren Eigengewicht den überkommenen staatlichen Handlungsrahmen aufbricht. Das bisherige wirtschaftliche Subsystem erstarkt zu einem eigenen System, dessen Gesetzlichkeiten und Handlungsformen immer weniger von staatlich gesetzten Koordinaten bestimmt werden. Die Bresche im Machtmonopol des Staates ist nicht zu übersehen. Für den Staat ist diese Einbuße der Preis für die Minderung der Risiken gesellschaftlicher Veränderungen und für die Reduzierung von Konflikten mit den wirtschaftlichen Kräften sowie für die erwünschte Einsparung staatlicher Ressourcen. Mit der Ökonomisierung der Verwaltung ist zugleich ein Verfließen der Grenzlinien zwischen staatlichem Herrschaftsanspruch und gesellschaftlicher Freiheit verbunden, was zu einer Verkürzung des Grundrechtsschutzes der Bürger und rechtsstaatlicher Verfahrensanforderungen führen kann.

Neben diesem sozusagen geordneten Rückzug des Staates aus angestammten Kompetenz- und Verantwortungsbereichen treten neue Herausforderungen, denen der Staat kaum zu begegnen weiß. Die stürmisch sich entwickelnde Kommunikationstechnik hat in kürzester Zeit eine Multimedia-Landschaft hervorgebracht, die sich weithin staatlichem Einfluss entzieht und eigenen Gesetzlichkei-

ten folgt. Die modernen Kommunikationsmedien überspringen alle staatlichen Grenzen und lassen sich durch nationale Regelungen schwerlich steuern. Die bisherigen rechtsstaatlichen Sicherungen durch Grundrechte, Persönlichkeitsrecht und Datenschutz vermögen dem Einzelnen keinen hinreichenden Schutz mehr zu gewährleisten; sie sind von der neuen Kommunikationstechnik förmlich unterlaufen worden. Der territorial umgrenzte Schutzraum des Einzelnen erweist sich angesichts grenzüberschreitender Bedrohungen, insbesondere durch das Internet, weithin als wirkungslos.

Eine noch größere Bedrohung staatlicher Souveränität stellt die Globalisierung der Wirtschaft dar, das heißt die sprunghaft anwachsende, die staatlichen Grenzen überspringende weltweite Fusion und Kooperation von wirtschaftlichen Unternehmen, die sich nationalstaatlichen Regelungen immer mehr entziehen. Gefördert wird diese weltweite Liberalisierung durch die Einbindung der Staaten in ein Geflecht von zwischenstaatlichen Wirtschaftsunionen, die für die Staaten mit einem sich ausweitenden Teilverzicht auf Souveränitätsrechte in den Bereichen Handel, Kapitalverkehr und Dienstleistungen verbunden sind. Weltweit existieren seit 1958, beginnend mit der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, bereits 18 solcher faktisch unkündbaren Unionen, und sie werden nicht die letzten sein. Die wirtschaftlichen Unternehmen vermögen daher unabhängig von nationalen Standorten zu agieren und die für sie günstigsten Konditionen weltweit auszusuchen; sie lassen sich allein von marktkonformen Erwägungen leiten. Staatliche Lenkungsversuche und Einflussnahmen sind nahezu wirkungslos.

Was bedeutet diese Entwicklung für unsere Ausgangsfrage? Der nationale Staat der Gegenwart, der nach seinem überkommenen Selbstverständnis den Anspruch auf ein umfassendes politisches Gestaltungsmonopol in seinem festumrissenen Territorium prinzipiell erhebt, hat diesen Anspruch auf bestimmten Sachgebieten verloren oder partiell aufgegeben. Das gilt in erster Linie für die Wirtschaft.

Die vordem politisch und rechtlich eingebundene Handlungsmacht der wirtschaftlichen Kräfte entzieht sich mehr und mehr dem überkommenen staatlichen Handlungsrahmen und erstarkt zu einer eigendynamischen, grenzüberschreitend agierenden, sich verselbständigenden Ordnungsmacht, die politisches Eigengewicht erlangt und insoweit in Konkurrenz zum Staat tritt. Die Globalisierung der Märkte, der Finanzströme und der wichtigsten wirt-

schaftlichen Unternehmen wird zunehmend zum maßgebenden politischen Faktor für das Schicksal der Menschen. Die traditionelle Vorstellung, dass politische Macht stets auf den Staat bezogen ist, schwindet in dem Maße, wie den Bürgern bewußt wird, wie weitreichend der politische Einfluss der Wirtschaft staatliche Macht verdrängt. Der Begriff der Souveränität verliert seine zentrale sinnstiftende Bedeutung im Staat unserer Tage.